

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

NAÍRA SILVA DOS SANTOS

**UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO
DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO
DISTRITO FEDERAL.**

Brasília-DF

2015

NAÍRA SILVA DOS SANTOS

**UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO
DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO
DISTRITO FEDERAL.**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UNB, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon.

Brasília-DF

2015

NAÍRA SILVA DOS SANTOS

**UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO
DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO
DISTRITO FEDERAL.**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília – UNB, como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon.

Banca Examinadora:

1) _____
Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon. (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

2) _____
Profa. Linara Oeiras Assunção. (PARECERISTA)
Universidade Federal do Amapá

Aprovada em: ____/____/____

Brasília-DF

2015

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial na minha vida.

A minha mãe, pai, irmãos e amigos por me auxiliarem na realização deste sonho.

E aos meus mestres por todo conhecimento que me proporcionaram.

AGRADECIMENTOS

O Deus por sempre colocar anjos na minha vida nas horas em que mais preciso.

Aos meus pais por todo amor e apoio que recebo em minhas decisões.

Aos meus irmãos por todo amor, carinho e paciência que tiveram comigo.

Aos meus familiares e amigos pelo importante papel que desempenham na minha vida.

Aos meus professores, em especial, ao Orientador Paulo Calmon e a Parecerista Linara Oeiras, pela orientação maravilhosa que tive ao longo deste ano.

Ao IPEA, que nestes dois anos contribuiu positivamente para meu crescimento profissional.

RESUMO

SANTOS, Náira Silva. **Um estudo sobre a implementação de políticas públicas: o caso do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no Distrito Federal.** Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon. 51p. Brasília, 2015.

Esta pesquisa investigou os principais desafios de ordem institucional, de infraestrutura e operacional enfrentados pelo Governo do Distrito Federal na implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) sob um olhar crítico da política pública. Para tanto, descreveu o surgimento do BRT no Brasil, a partir do movimento de diversificação do transporte coletivo e dos novos conceitos de mobilidade urbana. Optou por ser uma pesquisa descritiva, com caráter qualitativo, embasada em análise bibliográfica na tentativa de encontrar insumos teóricos sobre as políticas públicas e seu processo de implantação. Assim como, o quadro atual da mobilidade urbana e a diversificação dos transportes coletivos e públicos. Utilizou também o modelo de pesquisa documental para o levantamento de dados secundários, notadamente em jornais, tais como: Correio Brasiliense, Jornal de Brasília e O Globo. Por fim, pautou-se em entrevistas semiestruturadas com atores vinculados ao sistema do BRT, cedidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e realizadas no bojo do Projeto intitulado “Condicionantes Institucionais aos Investimentos em Infraestrutura no Brasil”, coordenado pelo técnico, o Sr. Alexandre Gomide de Ávila. O resultado deste estudo apontou os desafios encontrados na fase de implantação do empreendimento, sendo eles de cunho econômico, organizacional, político e social. Além disto, apontou novas possibilidades para implementação de futuras linhas do sistema BRT.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICA PÚBLICA. MOBILIDADE URBANA. IMPLEMENTAÇÃO DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS). DESAFIOS BRT DF.

ABSTRACT

A study about implementation of public policies: BRT case (Bus Rapid Transit) on Distrito Federal.

Monograph presented to Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Adviser: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon. 51p. Brasília, 2015.

This research inquired the main challenges of institutional order, infrastructure and operational dealt by Governo do Distrito Federal on the implementation of BRT (Bus Rapid Transit). From a critical point of view from public policies. For this purpose, described the emergence of BRT (Bus Rapid Transit) in Brazil, starting from the diversification motion of the public transportation and the new concepts of urban mobility. Opted for a descriptive survey, with a qualitative nature, grounded on a bibliographic analysis. On the attempted of find a theoretical input about public policies, and its implementation processes. As well as, the current scenario of urban mobility and the diversification of the public transportation. Used as well, a documentary survey model, to the secondary data mapping. In journals, such as: Correio Brasiliense, Jornal de Brasília e O Globo. Lastly, based on a semi structured interview with linked actors to the BRT. Conceded by Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) and executed on the scope of the project “Condicionantes Institucionais aos Investimentos em Infraestrutura no Brasil”, coordinated by the technician, Mr. Alexandre Gomide de Ávila. The result of this research pointed to the challenges found on the implementation fase. Just as, economical nature, organizational, policies and socials. Furthermore, pointed new possibilities for future implementations of the BRT system lines.

KEY-WORDS: PUBLIC POLICY, URBAN MOBILITY, BUS RRAPID TRANSIT IMPLEMENTATION, BRT CHALLENGES.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. PRELIMINARES METODOLÓGICAS	12
3. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCEBENDO A IMPLEMENTAÇÃO	13
3.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA, COMO IDENTIFICÁ-LA?	13
3.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
3.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
3.3.1 Identificação do Problema	17
3.3.2 Formação de Agenda	18
3.3.3 Formulação de Alternativas	18
3.3.4 Tomada de Decisão	19
3.3.5 Implementação	20
3.3.6 Avaliação	21
3.4 PERCEBENDO A IMPLEMENTAÇÃO	22
4. O MOVIMENTO DE DIVERSIFICAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO E OS NOVOS CONCEITOS DE MOBILIDADE URBANA	23
4.1 O SURGIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DO BRT (<i>BUS RAPID TRANSIT</i> OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO BRASIL	27
5. O CASO DO BRT (<i>BUS RAPID TRANSIT</i> OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO DISTRITO FEDERAL: OLHAR CRÍTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO	33
5.1 IMPLEMENTAÇÃO DO BRT (<i>BUS RAPID TRANSIT</i> OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO DISTRITO FEDERAL	34
5.2 NOTÍCIAS E MAPEAMENTO DOS DESAFIOS	37
5.3 ENTREVISTAS E MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS	39
6. CONCLUSÃO	41
7. REFERÊNCIAS	43
ANEXOS	47
ANEXO 1: QUADRO DE NOTÍCIAS E MAPEAMENTO DOS DESAFIOS	47
ANEXO 2: QUADRO DE ENTREVISTADOS	49
ANEXO 3: QUADROS DE ENTREVISTAS REFERENTES AO PROJETO “CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS AOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL”, IPEA	49

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma reflexão sobre o quadro atual de mobilidade urbana no Brasil, com o intuito de compreender as medidas adotadas pelo governo para amenizar a real situação da falta de infraestrutura que estabilizou no transporte coletivo público. De acordo com o texto de discussão do Ipea, a falta dessa infraestrutura, o surgimento da indústria de automóveis e a acessibilidade aos automóveis particulares agrava, ainda mais, a situação da mobilidade urbana e decorrente disso o inchaço de congestionamentos longos e duradouros nas vias brasileiras.

Os sistemas de mobilidade urbana no Brasil vêm sofrendo fortes alterações nos últimos sessenta anos com o aumento da taxa de motorização da população e o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos. O nascimento da indústria automotiva no país em meados do século passado foi um dos fatores que impulsionaram a forte urbanização brasileira, que aconteceu segundo os princípios do transporte motorizado rodoviário, constituindo um modelo rodoviarista de cidade e sociedade. Este permitia flexibilidade suficiente para que as famílias pudessem ocupar áreas mais distantes do território, mesmo que estas áreas não contassem com infraestrutura viária e urbana adequada. Os “velhos” sistemas sobre trilhos, bondes e trens, por serem rígidos demais, não davam esta flexibilidade de operação que caracterizava a incipiente modalidade rodoviária – tanto pública, com as lotações, quanto privada, com os automóveis (IPEA, 2015, p.7).

Diante disso, a justificativa para este estudo tem três percepções: social, profissional e pessoal. A social está relacionada à importância do tema diante da sociedade, por se tratar de um assunto público em que atinge grande parte da sociedade, senão todos. Este tema coincide com situações que estão vinculadas corriqueiramente no cotidiano da população e quando tal situação causa prejuízo a este público se faz necessário mais inserção de debates e constante busca por soluções na tentativa de melhorias para ambos os lados, o Estado e a população.

A segunda de cunho profissional é justificada pela consistência do assunto e ao mesmo tempo pela carência de pesquisas e estudos capazes de orientar os gestores na hora da tomada de decisão, contudo, este trabalho não tem por objetivo orientar os gestores, mas chamar a atenção para o tema e assim aumentar o debate a cerca da infraestrutura voltada à mobilidade urbana no Brasil, mais especificamente, Brasília.

A terceira percepção, pessoal, é explicada pelo interesse constante por soluções eficazes para melhorar os serviços que são direcionados do Estado à população. O interesse,

em especial, sobre a mobilidade urbana ocorre devido ao contato cotidiano com esses serviços, e às vezes as frustrações e angustias diárias que causam esperança de meios de transportes que tenham foco coletivo e sustentável, que sejam de boa qualidade e acessível a todos.

No entanto, a fim de orientar o estudo, o objetivo geral deste trabalho é investigar os principais desafios de ordem institucional, de infraestrutura e operacional enfrentados pelo Governo do Distrito Federal na implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) e associar a identificação desses desafios com a criação de oportunidades para o aperfeiçoamento da política. Sendo assim, encontrar as dificuldades na fase de implantação do BRT Expresso-Sul na tentativa de apontar novos horizontes de escolhas para as próximas fases deste sistema.

Para isso, se fazem necessários três objetivos específicos. O primeiro pretende estudar o ciclo das políticas públicas e perceber os caminhos para a implementação. O segundo busca descrever o surgimento da política pública do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no Brasil, a partir do movimento de diversificação do transporte público coletivo e dos novos conceitos de mobilidade urbana. Por fim, o terceiro visa compreender o processo de implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no Distrito Federal sob um olhar crítico da política pública.

Diante do exposto acima e com o intuito de alcançar os objetivos propostos, a pesquisa tem a seguinte problemática: Quais os principais desafios de ordem institucional, de infraestrutura e operacional enfrentados pelo Governo do Distrito Federal na implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus)? Em que a identificação desses desafios pode ajudar na criação de oportunidades para o aperfeiçoamento da política?

O objeto de estudo desta pesquisa é o sistema BRT, mais precisamente o seu processo de implementação no Distrito Federal e os principais desafios encontrados nesta fase. Procurou identificá-los sobre três óticas: institucional, de infraestrutura e operacional. Com o intuito de compreender as relações entre atores políticos e administrativos que tiveram um importante papel na construção dos novos conceitos de mobilidade urbana.

A pesquisa se dividiu em três capítulos. No primeiro capítulo – o ciclo das políticas públicas: percebendo a implementação – buscou embasamentos teóricos nas políticas públicas e a definição de conceitos dos principais autores da área, como, por exemplo, LOWI, DYE, SECCHI e RUA. Perpassando pelas tipologias das políticas públicas até chegar ao Ciclo de políticas públicas e por fim, conseguir perceber a fase de implementação e suas características.

No segundo capítulo – o movimento de diversificação do transporte público coletivo e os novos conceitos de mobilidade urbana – traz o histórico, o contexto em que se encontra a mobilidade urbana no Brasil e a necessidade de diversificação dos meios de transporte público para suprir as carências da sociedade. E como forma de respostas a esses anseios, o surgimento da política pública do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no Brasil. Apresentando também os primeiros sistemas implantados no Brasil e uma comparação com entre os cinco países com maior número de sistemas implantados.

No terceiro capítulo – o caso do BRT (*Bus Rapi Ttransit* ou transporte rápido por ônibus) no distrito federal: olhar crítico sobre a implementação – trata da parte empírica da pesquisa traz o contexto histórico da formulação do sistema no Distrito Federal. E depois, em busca da resposta à problemática, foi realizada a pesquisa documental em jornais. Além da utilização de entrevistas abertas de atores envolvidos no processo de implantação do BRT realizadas no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

As considerações finais consolidam todas as informações alcançadas nos capítulos anteriores, ou seja, apresenta os desafios encontrados na fase de implementação do BRT (*Bus Rapi Ttransit* ou transporte rápido por ônibus) do DF, sobre quatro vertentes: Econômica, organizacional, política e social. Além de apontar direções para as novas fases do sistema BRT Expresso sul. Como, por exemplo, ter um projeto básico antes de iniciar a fase de implementação, assim como, estudar toda a viabilidade da obra antes que ela entre em execução.

2. PRELIMINARES METODOLÓGICAS

O presente estudo tem um caráter de análise qualitativo sobre a implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no Distrito Federal. Com o intuito de identificar possíveis desafios nesta fase do ciclo de política pública, optou por ser uma pesquisa descritiva em que tem por objetivo a descrição das características de determinada população, ou no caso descrição de determinado sistema. Conta também com uma análise bibliográfica – que é elaborada em material já publicado. Esta modalidade já inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos, e devido às novas tendências de inovação podem ser encontrados via meios eletrônicos – na tentativa de encontrar insumos teóricos sobre as políticas públicas, o processo de formulação até a implantação do BRT, o quadro atual da mobilidade urbana e, assim, a constante busca pela diversificação dos transportes coletivos e públicos (GIL, 2010).

Utilizou-se também do modelo de pesquisa documental para o levantamento de dados secundários, que difere da pesquisa bibliográfica por alcançar todos os documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. (GIL, 2010. p. 30) uma vez que os dois modelos se complementam na busca de contribuições que auxiliem no processo de aprendizagem, esta pesquisa contou com notícias de três principais jornais; Correio Brasiliense, Jornal de Brasília e O Globo. Por fim, entrevistas semi-estruturadas com atores vinculados ao sistema BRT Expresso Sul ou (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus), cedidas ao Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), no projeto “Condicionantes Institucionais aos Investimentos em Infraestrutura no Brasil”, coordenado pelo técnico, o Sr. Alexandre Gomide de Ávila.

Diante disso, os métodos escolhidos para consolidação do estudo têm o objetivo de que ao diversificar as técnicas de pesquisa torna o escopo de análise mais amplo, e com isso aumenta o campo de visão do problema como um todo e ao mesmo tempo consegue centrar nas especificidades (GIL, 1991).

3. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCEBENDO A IMPLEMENTAÇÃO

Entender o processo de implementação de uma política pública, antes requer a compreensão de sua trajetória e seus desdobramentos. O termo “políticas públicas” surge em 1964 nos Estados Unidos em forma de disciplina com o objetivo de estudar as ações do governo. Já na Europa, aparece como uma disciplina que primeiro, tem ênfase nos estudos sobre o Estado e, assim, perceber as ações do governo. As definições surgem a partir de vários conceitos de autores diferentes, no entanto, não tem uma que seja adotada como a melhor e sim que todas são complementares para ampliação do entendimento a respeito do que se refere a uma política pública. Devido a isto, este trabalho perpassa sobre as definições expostas com o intuito de apresentar o sentido do significado de política pública.

3.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA, COMO IDENTIFICÁ-LA?

Secchi (2013) apresenta três nós conceitual para identificar o significado de política pública, o primeiro traz a diferenciação entre a concepção estadista e a multicêntrica. Segundo o autor, a estadista está relacionada à personalidade jurídica do ator protagonista, ou seja, o ator político vinculado à esfera estatal. Enquanto que a multicêntrica aceita atores de organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, com os atores estatais. Com isso, em estados modernos, cujo regime político é a democracia, é mais comum observar a concepção multicêntrica. Na medida em que o problema público¹ é percebido, cabe aos atores políticos de qualquer setor, público ou privado, tentar propor ações para sanar a debilidade estatal.

O segundo nó conceitual refere-se à definição utilizada por Dye, em que diz que a política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (SECCHI apud DYE, 1972). A utilização desse conceito pode acarretar duas visões sobre a política pública com caráter negativo que é a omissão e a negligência. Dar a escolha ao governo querer ou não fazer determinada ação, e visto que os atores estão vinculados a instituições públicas ou

¹ Segundo Secchi uma das formas de surgir uma política pública é quando o governo identifica um problema público que é “a diferença entre a situação atual e uma situação possível para a realidade” e “um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para coletividade)” (SECCHI, 2013, p. 10).

privada, tende a entrar no debate sobre a questão da importância de determinada política. Além de entender para quem ela interessa e se realmente atende as necessidades da população, visto que a política pública tende a solucionar um problema que infringe, direta ou indiretamente, a população.

O terceiro nó conceitual diz respeito às interpretações teóricas sobre políticas públicas, elas restringem como macrodiretrizes estratégicas, ou conjunto de programas. Ao fazer essa restrição da interpretação de políticas públicas acarreta limites em sua real extensão. No entanto, de acordo com Secchi, as políticas públicas são as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) junto às diretrizes de nível intermediário e operacional (SECCHI, 2013). Essa definição faz com que a política pública seja vista de uma forma mais ampla, ao abranger todos os conceitos que a cercam. Então, compreende-se que a política pública pode ser oriunda de atores tanto estatal como de organizações privadas. A definição feita por Dye pode trazer um viés de omissão e negligência para o termo. No entanto a visão das diretrizes de uma política pode ser estruturante e de nível intermediário.

Diante disso, definir a política pública com um conceito específico é uma tarefa impossível dado a amplitude de conhecimentos agregada ao termo e devido à vasta interpretação dos autores desta área. Dye traz a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SECCHI apud DYE, 1972) esta definição acarreta um caráter pejorativo sobre a forma como o governo se articula em prol da promoção de uma política. A definição mais famosa no campo acadêmico é a de Laswell², em que diz que as “decisões e análises sobre política pública implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê e que diferença isso faz” (LASWELL apud SOUZA, 2006). Laswell ao definir a política pública como o debate a esta pergunta propõem aos atores vinculados a formulação de política pública uma reflexão acerca da iniciativa. Em casos de democracias consolidadas podem-se encontrar casos de suposição de interesses, em que o ator público não consegue diferenciar interesse privado e interesse público.

Souza traz uma definição de política pública mais abrangente, oriunda de seus autores fundadores. Diz ela que a política pública:

Pode-se, então, resumir política pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas

² H. Laswell, assim como H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, são considerados os pais fundadores da área de políticas públicas (SOUZA, 2006).

eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006. p. 26).

Com isso a política pública é a forma que os Estados democráticos, e mais precisamente o governo, têm para modificar uma determinada situação, em alguns casos a utilização deste mecanismo serve para trazer solução a um problema apresentado ao governo que prejudica a sociedade. Ou seja, a política pública auxilia o governo a melhorar a sua gestão na medida em que é pensada em prol do coletivo. Para dar continuidade ao entendimento desta área, o próximo tópico traz as tipologias ou arenas de políticas públicas mais estudadas no âmbito acadêmico.

3.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A tipologia de políticas pública mais conhecida é a apresentada por Lowi que está baseada no “impacto esperado na sociedade”. Conhecida também por arenas políticas são quatro tipos que se enquadram as políticas que tem características e objetivos semelhantes. São elas: Políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutiva.

As políticas que tem caráter regulatório estabelecem padrões de comportamento sendo uma ação individual e imediata, ela busca sanar problemas de gestão com inserção regras que sejam necessárias e eficazes. “As políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional a relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade” (LOWI apud SECCHI, 2013. p. 25). As políticas distributivas têm características mais específicas, ou seja, auxiliar um grupo restrito com recursos do coletivo. Essa tipologia tem arraigado um caráter individualista, ao tentar privilegiar um determinado grupo em detrimento do coletivo. As arenas mais comuns para o favorecimento deste tipo de políticas são aquelas cuja troca é um mecanismo de barganha para atingir um determinado interesse é muito conhecido pelas negociações feitas no surgimento da política (LOWI, 1964).

Outro tipo de política pública são as redistributivas que ao contrário das distributivas, procura atingir “o maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais” (SOUZA, 2006. p. 28). As redistributivas têm um ambiente político extremamente conflituoso por ter sua dinâmica predominante elitista, pois “formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada”. Por fim, as constitutivas que lidam com procedimentos, tentam modificar as

regras já instaladas no governo ou então fazer novas regras. “São chamadas *meta-polices*, por que se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas” (SECCHI, 2013, p. 26).

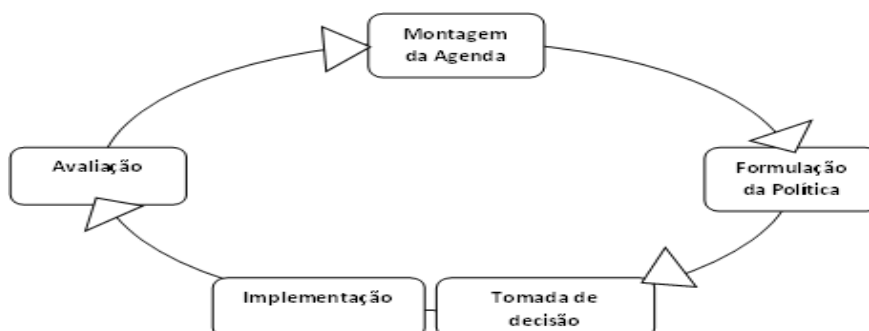
Essa padronização de tipologia feita por Lowi (1964) contribui para enriquecer o entendimento sobre os vários tipos existente e identificar o objetivo de cada política pública e incentivar os estudos comparativos já elaborados no campo acadêmico. Isso auxilia no entendimento do próximo tópico deste capítulo referente ao ciclo de políticas públicas.

3.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é uma forma dinâmica de visualizar o processo como um todo, desde o início da política até a fase de finalização e análise. Existem vários ciclos, este estudo utilizou o ciclo proposto por Howlett e Ramesh (1995) em que utiliza seis etapas: Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação e Avaliação. No entanto, Secchi (2013) identifica uma fase anterior à formulação de agenda, o que ele chama de identificação do problema. Vale ressaltar que esta disposição de análise, em ciclo, contribui para uma melhor percepção e análise em cada fase, assim identifica as dificuldades isoladas que podem atingir as demais etapas e ao final contribui para uma melhor avaliação da política. De acordo com o objetivo deste capítulo, que é perceber a implementação de uma política pública, se faz necessário perpassar por todo o ciclo da construção de políticas públicas.

A imagem 01 exemplifica o modelo sugerido por Howlett e Ramesh, 1995.

Imagem 01- Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Wargas e Rezende, 2011.

3.3.1 Identificação do Problema

A primeira fase, a identificação do problema, proposta por Secchi, como uma fase anterior a de formação da agenda. Segundo o autor um problema público é a “diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2013, p. 44). Sendo assim, é a percepção de algum déficit encontrado na disparidade do que deveria ser e o que realmente é. Às vezes o problema pode existir a um tempo, no entanto, não tinha sido visualizada com devida importância. De acordo com a percepção de Sjöblom a identificação de um problema público envolve três etapas de percepção que são complementares entre si (SJÖBLOM apud SECCHI, 2013)

A primeira etapa tratada por Secchi é também chamada de: percepção do problema, que já foi tratado acima, é um conceito subjetivo por se tratar de uma questão pessoal, por exemplo, o que pode ser identificado como um problema para um pode não ser problema para o outro. O autor vai além, identifica com um conceito intersubjetivo, uma vez que está dentro da cabeça das pessoas. Nesta etapa vale ressaltar a questão da relatividade sobre a percepção de problema público (SECCHI, 2013).

A segunda etapa é referente à definição ou delimitação do problema aqui os atores políticos buscam sintetizar o tamanho do problema e começam a pensar em soluções viáveis. Nesta etapa também é analisado todo o contexto do problema, as causas, culpados e os possíveis obstáculos esperados. O que o autor destaca é que qualquer definição oficial do problema é temporária, devido ao fato das percepções estarem sempre em transição. O que hoje é um problema para alguns, amanhã pode ser a solução para outros.

Por fim, a avaliação de possibilidade de solução, para todo problema existe uma solução, se não tem não é um problema. E esta etapa busca avaliar quais possíveis soluções seria viável a determinado problema. A elaboração de uma política pública muitas vezes não resultará na solução completa do problema, no entanto o objetivo dela é diminuir os danos e assim, as consequências negativas que trás o problema. O problema pode ser identificado por partidos políticos, agentes políticos, organizações não governamentais, dentre outros atores vinculados à esfera política.

3.3.2 Formação de Agenda

Depois da fase de identificação do problema proposta por Secchi e dando continuidade ao ciclo de políticas públicas, tem a fase de formação de agenda. Que é a verificação se o problema é interessante para a agenda do governo. A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI Apud SECCHI, 2013).

Na formação de agenda o grande debate acerca deste assunto é referente a pergunta: Porque algumas questões entram na agenda política e outras não? Como que os governos definem suas agendas? Para responder essas perguntas, Souza traz três tipos de resposta. A primeira focaliza nos problemas, sendo assim, eles entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo por eles. A segunda focaliza na política propriamente dita, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um dado problema. E a terceira focaliza nos participantes, tais como: políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, dentre outros. Com isso, para entrar na agenda governamental a política depende de alguma dessas três ações e ainda assim, quando entra na agenda política através de participantes políticos sempre se faz necessário analisar o interesse repentino por determinado problema (SOUZA, 2006).

3.3.3 Formulação de Alternativas

Quando o problema é identificado como relevante ele passa a fazer parte da agenda governamental, depois disso tem a fase de formulação de alternativas. Nesta fase são estudados os possíveis caminhos, os riscos e as dificuldades que podem ser encontradas nas próximas fases. Sendo assim, esta fase é, antes de tudo, uma análise sobre os possíveis contratempos que possam surgir de acordo com as ações do Estado (HEIDEMANN, 2009).

Segundo Schattschneider, “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (SCHATTSCHEIDER apud SECCHI, 2011). Ou seja, é o momento em que

todas as articulações política são estudadas, apontadas e certificadas. Ao classificar como instrumento supremo de poder o autor leva em consideração todas as escolhas e todos os apoios que o agente político terá que conseguir para levar o assunto adiante e assim conseguir com que o problema seja, no mínimo, diminuído de acordo com os danos negativo sentidos pela sociedade.

3.3.4 Tomada de Decisão

A próxima fase é a tomada de decisão, em que são feitas as escolhas de ações a serem feitas para amenizar o problema estabelecido na agenda pública. É a fase que se define prazos e recursos necessários para a decisão escolhida. Sendo assim, é a fase em que as decisões tendem a produzir um documento, podendo ser formal ou informal, a fim de regulamentar uma ação, como por exemplo, uma lei (HEIDEMANN, 2009).

Nesta fase Secchi apresenta três dinâmicas de escolhas de alternativas, a primeira – problemas que buscam soluções – é quando “os tomadores de problemas em mãos e correm atrás de soluções: a tomada de decisão *ad hoc* com base no estudo de alternativas, ou seja, toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos e então se busca escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão” (SECCHI, 2013, p. 51). A segunda dinâmica – Comparações sucessivas limitadas – “os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de comparações delimitadas” (SECCHI, 2013, p. 52). Esta dinâmica é uma forma de fazer várias tentativas de soluções, na medida em que surge um problema e ele é identificado, buscam as soluções cabíveis, e sucessivamente até encontrar uma que se enquadre as necessidades do problema.

A terceira dinâmica – Soluções que buscam problemas – é quando “os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás dos problemas: um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública” (SECCHI, 2013, p. 52). Nesta dinâmica acontece o processo inverso da primeira dinâmica. Aqui os atores já têm a solução de um problema que nem eles sabem se

existe ou não. Enquanto que lá, o problema já existe e os atores buscam por soluções eficazes e de curto prazo.

3.3.5 Implementação

Depois da fase de tomada de decisão é hora de colocar a política pública em prática que no caso é a fase de implementação em que as regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. (O'TOOLE JR. apud SECCHI, 2013). É nesta fase que se inicia os primeiros estudos quanto à avaliação da política, uma vez que será observado se todas as escolhas, definições de prazos, recursos e as estratégias adotadas foram realmente eficazes a ponto de ter uma avaliação positiva ao final desta fase se.

Para entender melhor esta fase, existem dois modelos para implementar uma política pública, o modelo *top-down* (de cima para baixo). Neste modelo há uma separação entre os tomadores de decisão com os implementadores, parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins (SECCHI, 2013). Sendo assim, este modelo traz uma separação entre os atores políticos e os administrativos, e essa falta de conexão pode causar prejuízos na hora de implementar, visto que os implementadores só tem que fazer o que foi escrito pelos atores políticos e não pode ser modificável.

O modelo *bottom-up* (de baixo para cima), diferente do *top-down*, procura por um diálogo maior entre as duas partes. Ou seja, tudo que foi determinado pelos atores políticos pode ser modificado no momento da implementação, caso seja necessário para o desenvolvimento da política, sendo assim as decisões são analisadas de acordo com as necessidades do problema público. “Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação” (SECCHI, 2013. p. 61). Com este modelo, ao aumentar o dialogo entre os atores envolvidos tanto no processo de tomada de decisão quanto na implementação, pode ao mesmo tempo modificar a política positivamente, como pode negativamente. O valor do empreendimento pode tomar uma proporção muito maior do que o esperado, assim como o tempo previsto para implementação.

Sendo assim, a implementação de uma política pública pode ser a parte mais complicada de se controlar porque é onde aparecem todas as dificuldades que foram ou não analisadas nas fases anteriores. É a fase que a solução do problema depende dos agentes

envolvidos, como empresas privadas, autorizações, acordos com a sociedade civil, sendo que as organizações que participam desta etapa influenciam para o bom andamento da implementação. E todo esse contexto de indecisão da implementação se dá devido ao fato do mecanismo normativo não apresentar garantias para esta fase do ciclo de políticas públicas (HEIDEMANN, 2009).

3.3.6 Avaliação

Por fim a última etapa do ciclo de política pública, a avaliação de uma política pública. Esta fase é responsável por analisar todo o processo desde a identificação do problema até a conclusão da fase de implementação e ainda depois após contato com a sociedade, para verificar se a política atingiu o objetivo esperado. É avaliado também sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em praticas. De acordo com esta definição existem duas formas de avaliação, *ex ante*, que é a avaliação feita antes a fase de implementação e a *ex post*, que é a avaliação feita após a fase de implementação e entre o período que implementa a política tem a avaliação *in itinere*, que avalia a política junto com as decisões que são tomadas pelos implementadores (ANDRESON apud SECCHI, 2013).

Sendo assim, a avaliação é feita de acordo com alguns critérios que devem ser pontuados para os julgamentos dos avaliadores. São eles: Economicidade, que trata dos recursos utilizados, se ultrapassou muito a quantidade prevista para serem empregados para a implementação do empreendimento de acordo com os termos acadêmicos alocados na política pública, são os *inputs*. O segundo critério é a produtividade que está relacionada ao nível de saídas de um processo produtivo. Em termos de políticas públicas são os *outputs* (SECCHI, 2013).

O terceiro critério de avaliação é a eficiência que é a relação outputs e inputs, a questão da produtividade versus recursos utilizados no empreendimento. O quarto critério é a eficácia que é a verificação sobre o nível de alcance de objetivos, ou seja, se todas as metas previstas nas outras fases foram atingidas na fase de implementação. O quinto critério é a Equidade que trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública (SECCHI, 2013).

Diante disso o processo de avaliação é a fase em que são levados em conta todos os acontecimentos de todas as outras fases. Aqui analisam todas as escolhas, todos os gastos e o tempo pela produtividade. O intuito é saber se de fato foi eficaz e atingiu seu objetivo no

tempo necessário (preestabelecido) e com os recursos previstos. Caso não tenha atingido, se preciso, pode modificar a política com o intuito de que ela diminua ainda mais o problema que ela tenta resolver.

3.4 PERCEBENDO A IMPLEMENTAÇÃO

Depois de compreender o que é uma política pública e de perpassar por todo o ciclo, o intuito é perceber a fase de implementação, que como já foi exposto acima, trata do período da efetivação as ações públicas. É nesta fase também que acontece às primeiras coletas de insumos para a fase de avaliação. Rua, diz que consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Esse processo de sair do papel e tomar forma necessita de contribuição das agências implementadoras e não é um processo que acontece automaticamente para isso é necessário a cooperação de diversos atores para que a política tome sua forma e assuma seu papel perante o problema que ela tenta enfrentar (RUA, 2009).

Esse processo não acontece automaticamente. Pois, independentemente da política, uma coisa é certa: o conhecimento dos objetivos e das normas só dá uma idéia geral do que de fato terá de ser feito pela(s) agência(s) implementadora(s) e não informa quanto esforço será necessário para obter a cooperação e adesão dos diversos atores afetados pela política (RUA, 2009. p. 95).

A implementação pode ser considerada como a fase em que as negociações tomam forma, e é muito comum observar o fenômeno de crise da implementação (REZENDE, 2002). Algumas decisões governamentais tendência a política para uma crise, isso acontece quando o projeto para por falta de recursos tanto financeiro como regulamentais ou por algum outro motivo não previsto nas fases anteriores. “Diversas evidências empíricas podem constatar a crise de implementação. O caso brasileiro foi um dos muitos casos em que o governo continua a exibir sérios problemas de desempenho e elevados custos, mas funcionando dentro de uma matriz institucional orientada pelo modelo não-regulado pelo desempenho” (REZENDE apud REZENDE, 2002, p. 113).

Com isso este estudo busca pelos principais desafios da implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus). E para tanto se faz necessário entender como que surgiu, no Brasil, esta nova forma de transporte coletivo, que tem o objetivo de tornar o trajeto mais rápido do que o normal.

4. O MOVIMENTO DE DIVERSIFICAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO E OS NOVOS CONCEITOS DE MOBILIDADE URBANA

Com o intuito de compreender a fase de implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) se faz necessário entender primeiro o quadro atual dos transportes públicos no Brasil e as demandas necessárias para a melhoria do deslocamento público de qualidade. O transporte público sempre foi alvo de muitas críticas e ao mesmo tempo de muita atenção dos Estados por ser uma questão que atinge diretamente o cotidiano da população.

A necessidade de sempre está em pauta discussões sobre maneiras de como melhorar a qualidade dos transportes públicos, faz com que o sistema de mobilidade urbana esteja em constantes alterações. Um dos fatores que contribuiu para este debate foi à precariedade da estrutura dos transportes públicos, devido à falta de linhas que atinjam a maior parte da população, a demora tanto na espera pelo transporte quando no trajeto. Enquadra aqui neste quesito a questão do crescimento populacional, com maior demanda da população necessitando de transporte para sua locomoção, maior será a necessidade de serviços públicos de qualidade e quantidade.

Outro fator foi o nascimento da indústria automobilística no Brasil em meados do século passado (IPEA, 2015). E com isso, aumentou acessibilidade ao transporte individual, uma vez que a população necessita de meios de transportes que satisfaçam suas necessidades, o que gerou um grande inchaço veicular. Visto que a classe média, que antes só poderia recorrer aos meios públicos, com a facilidade de acesso ao transporte individual - carros e motos - passa a adquirir veículos individuais na tentativa de sanar os problemas de locomoção. Com maior demanda de carros e motos nas ruas, maior congestionamento no trânsito, maior a probabilidade de acidentes, maior será o tempo gasto no trajeto do transporte coletivo, maior será poluição ambiental e com isso atinge negativamente a qualidade de vida da população.

De acordo com os dados de licenciamento da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)³ o número de licenciamento entre 2000 a 2013

³ A Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) – é a entidade que reúne as empresas fabricantes de autoveículos (automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus) e máquinas agrícola (tratores de rodas e de esteiras, colheitadeiras e retroescavadeiras) com instalações industriais e produção no Brasil. Mais informações, disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/>> Visto em: 24 – Nov – 2015.

praticamente triplicou, ou seja, o aumento da quantidade de carros nas vias brasileiras contribuiu para a diminuição de usuários de transporte coletivo.

A tabela 1 traz todo o trajeto do crescimento do transporte individual de 1995 até 2014.

Tabela 01- Licenciamento de auto veículos novos nacionais – 1995/2014

					Unidades / Units
ANO YEAR	AUTOMÓVEIS CARS	COMERCIAIS LEVES LIGHT COMMERCIALS	CAMINHÕES TRUCKS	ÔNIBUS BUSES	TOTAL TOTAL
1995	1.108.544	178.986	56.963	14.839	1.359.332
1996	1.263.955	189.666	40.573	12.589	1.506.783
1997	1.378.536	195.311	52.305	14.091	1.640.243
1998	980.768	141.822	49.919	15.228	1.187.737
1999	907.050	113.585	46.906	10.674	1.078.215
2000	1.088.335	148.961	61.624	16.383	1.315.303
2001	1.183.886	151.780	70.509	16.791	1.422.966
2002	1.165.309	124.963	63.510	16.489	1.370.271
2003	1.165.141	113.180	64.377	15.811	1.358.509
2004	1.275.778	144.608	79.356	17.629	1.517.371
2005	1.383.159	151.510	76.586	15.264	1.626.519
2006	1.527.939	165.196	72.676	19.468	1.785.279
2007	1.853.946	213.522	95.279	22.898	2.185.645
2008	2.024.921	275.171	118.236	26.872	2.445.200
2009	2.219.911	303.275	106.456	22.545	2.652.187
2010	2.285.341	386.075	155.084	28.326	2.854.826
2011	2.151.105	420.773	168.941	34.546	2.775.365
2012	2.438.696	411.819	134.779	28.714	3.014.008
2013	2.454.422	422.004	151.203	32.894	3.060.523
2014	2.289.395	429.148	134.998	27.474	2.881.015

Fontes/Sources: ABEIFA, ANFAVEA, DENATRAN.

Os dados até 2001 inclusive se referem a vendas internas no atacado. A partir de 2002, o licenciamento (DENATRAN).

Before 2002, the data refer to domestic wholesales of nationally manufactured vehicles. As from 2002, the figures relate to registration of new vehicles (DENATRAN).

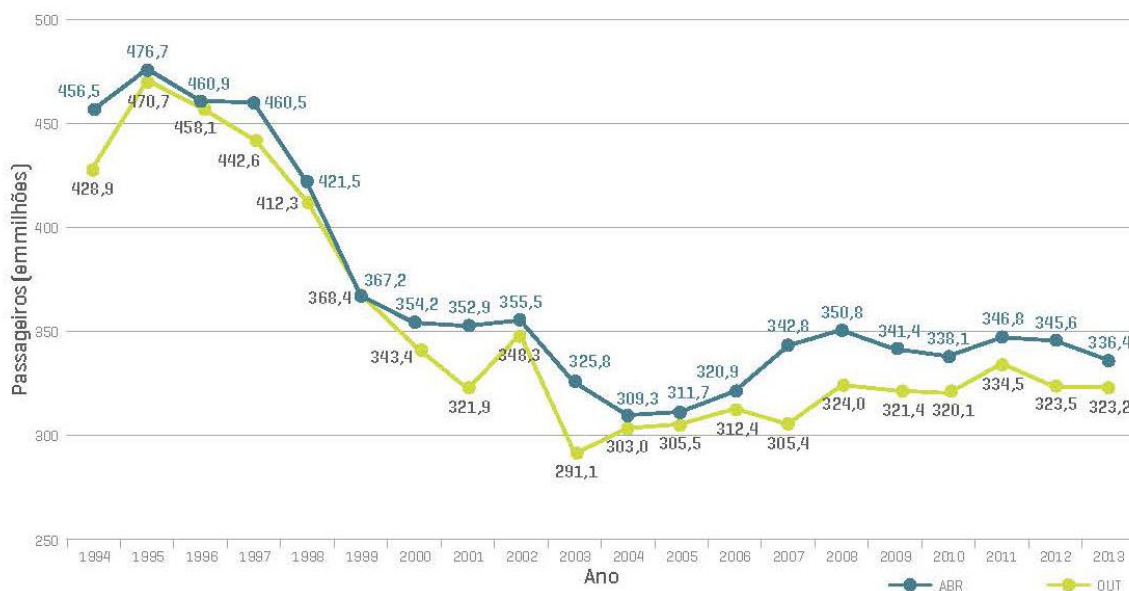
Fonte: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA, 2015)

Com o aumento do licenciamento dos veículos nos últimos anos é viável que a quantidade de passageiros transportados através de ônibus tenha diminuído significativamente. Em muitos casos a aquisição do veículo individual deixa de ser conforto e passa a ser necessidade, já que os meios de transportes públicos estão tão carentes de melhorias na qualidade e quantidade de veículos coletivos.

O gráfico 01 mostra a quantidade de passageiros e a queda que vem sofrendo no período de 1995 até 2013, segundo dados disponibilizados pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NUT) ⁴. Isso confirma o contraste entre o maior número de veículos individuais e o menor número de passageiros utilizando os serviços de transporte público.

⁴ A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), fundada em 29 de julho de 1987 é uma entidade de classe nacional, com o objetivo principal de representar as operadoras de ônibus urbanos e metropolitanos frente ao poder público e à sociedade civil. Para mais informações, disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novo/AreasInternas.aspx?idArea=3>>. Visto em: 24 – Nov – 2015.

Gráfico 01- Evolução dos passageiros transportados por mês no sistema de ônibus urbano.

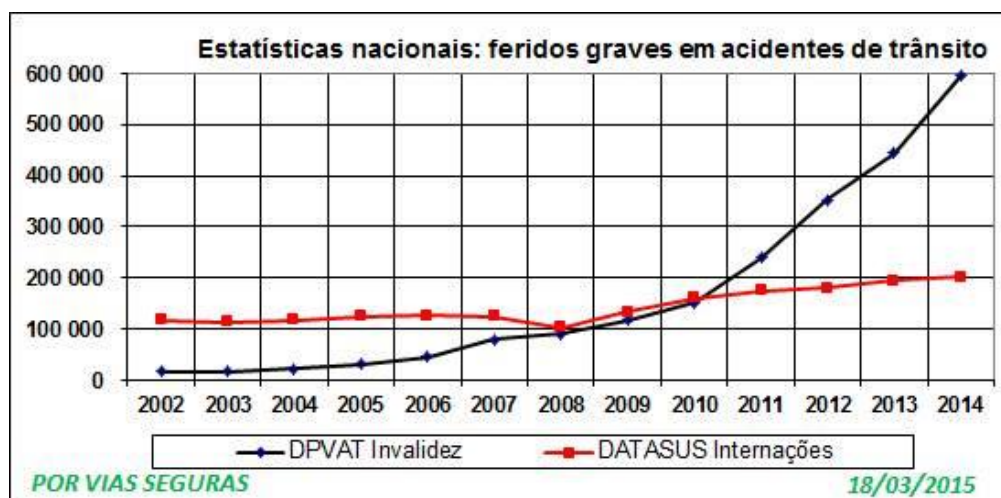


Fonte: NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos.

Outro ponto que requer atenção em relação ao aumento de veículos é a questão do número de acidentes, o aumento de congestionamento nas vias brasileiras e com isto o aumento de tempo no deslocamento da população. De acordo com os dados da Associação Brasileira de Prevenção dos Acidentes de Trânsito – Por Vias Seguras – em 2013 o número de óbitos em decorrência de acidentes de trânsito chegou a 42.266 enquanto que em 2014 o total de feridos hospitalizados chegou a 201.000. Deste modo, o incentivo ao transporte individual aumenta à probabilidade de acidentes, e logicamente, quanto mais automóveis nas ruas maior a chance de congestionamentos, visto que as vias públicas quando foram projetadas tinham uma estimativa de população motorizada e agora este cenário se modifica de acordo com a demanda da sociedade e seu constante crescimento e aquisição de automóveis.

O gráfico 02 traz a estimativa de acidentes que deixaram feridos graves nos últimos 12 anos.

Gráfico 02 - Estatísticas nacionais: feridos graves em acidentes de trânsito.



Fonte: Associação Brasileira de Prevenção dos Acidentes de Trânsito.

Por fim, a poluição ambiental e a qualidade de vida. Quanto à poluição é sabido que os automóveis motorizados são emissores de gases poluentes ao meio ambiente devido à queima de combustível para gerar energia ao veículo. E para tanto se faz necessário novos mecanismos que auxiliam para uma educação ambiental no trânsito. Com relação à qualidade de vida, todos os fatores descritos acima contribuem para uma baixa qualidade de vida da população brasileira. Uma vez que gastar a quantidade de tempo que é gasto hoje em congestionamentos pelo menos duas vezes ao dia causa estresse diário, da mesma forma que os usuários do transporte público também são vítimas do estresse no trânsito devido ao tempo de espera de um ônibus para se deslocar de casa ao trabalho, vale ressaltar também a quantidade de linhas insuficientes para atender a população.

Com todos esses agravantes e neste contexto surge à política de mobilidade urbana como uma tentativa de sanar os déficits, melhorar a qualidade de vida do cidadão, incentivar ao uso dos transportes coletivos, principalmente incentivar a diversificação de transportes não motorizados e com o objetivo de medidas mais sustentáveis. Antes de falar sobre a lei é interessante compreender o que significa mobilidade urbana, de acordo com Keineb, a capacidade de deslocamento das pessoas e bens, nas cidades, cujas variáveis intervenientes, são tão complexas quanto às variáveis que constituem a própria cidade, ou seja, a mobilidade urbana é associada aos meios de locomoção públicos, como por exemplo, ônibus e metro. E esse novo contexto remete aos meios de transportes coletivos que buscam melhor qualidade, ser mais sustentável e com isso atender as demandas da sociedade (KNEIB, 2012).

A lei nº 12.587, prioriza, os transportes não-motorizados sobre motorizados e o transporte público coletivo sobre individual motorizado. Com o objetivo de um sistema mais integrado, sustentável e coletivo. Contudo, fica ainda mais notório essa intenção da política ao ver a hierarquia de importância e de demanda das atenções voltadas à sociedade civil, em primeiro lugar aparecem os pedestres, como objetivo principal de melhorias no atendimento das demandas desse grupo. Em segundo aparecem os ciclistas, aqui como uma tentativa de incentivo ao transporte sustentável. Em terceiro lugar o transporte público coletivo. Em quarto, os transportes de carga e em quinto lugar os automóveis particulares.

Consiste num marco na gestão das políticas públicas nas cidades brasileiras, pois estabelece as diretrizes e instrumentos para orientar os municípios a planejar um sistema de transporte e infraestrutura que seja capaz de atender as demandas da população. E também incentivar o uso de transporte não poluente para contribuir com desenvolvimento urbano sustentável.

4.1 O SURGIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO BRASIL

Diante desse cenário descrito acima, observou a necessidade de novos mecanismos de políticas voltadas à mobilidade urbana, de acordo com os novos conceitos de diversificação de transportes públicos. O país precisava de um sistema de solução rápida, econômica e que atendesse as demandas da sociedade. E com isso, surge o BRT, *Bus Rapid Trânsit* ou Transporte Rápido por Ônibus.

O BRT (Bus Rapid Transit) é um sistema de transporte coletivo de alto desempenho e qualidade que utiliza veículos sobre pneus e opera na superfície viária em faixa dedicada. O principal atributo de um bom BRT reside na letra R (de Rápido) que pressupõem baixos tempos de espera e rapidez nos deslocamento dos usuários. Logo, a rapidez no sistema de BRT requer uma combinação de velocidades operacionais elevadas com serviços frequentes e constantes. O BRT oferece uma forte identidade à comunidade ao integrar uma série de elementos físicos e operacionais que antes eram excluídos de sistemas urbanos sobre trilhos (NUT, 2010, p. 9).

O BRT é considerado um empreendimento de rápida construção é visto como uma opção eficiente devido aos baixos custos de infraestrutura e conseguir operar sem subsídios. O tempo estimado para em geral, um projeto de BRT pode ser planejado dentro de um período de 12 a 18 meses. Um plano de BRT geralmente custa algo entre 1 a 3 milhões de dólares,

dependendo da complexidade e tamanho da cidade bem como da extensão dos serviços prestados por consultores externos (MANUAL DE BRT, 2008) sendo assim é um sistema que tem como projeto base o metrô, no entanto os custos para implantação são extremamente menores, e devido a isso o BRT ganha espaço nas cidades devido a pressa em resolver o problema da mobilidade urbana.

O BRT surgiu em Curitiba, Paraná – Brasil, no ano de 1974, e já são mais de 30 países que implantaram este sistema. Isso mostra como o sistema BRT está se universalizando. Tem sido adotado como uma forma de mobilidade urbana no mundo e chamando atenção para o baixo custo de implantação e o benefício que traz para na sociedade. A imagem 02 traz o parâmetro dos países do mundo que já tem o sistema BRT operando em suas cidades.

Imagem 02- Mapa sistema BRT no mundo.

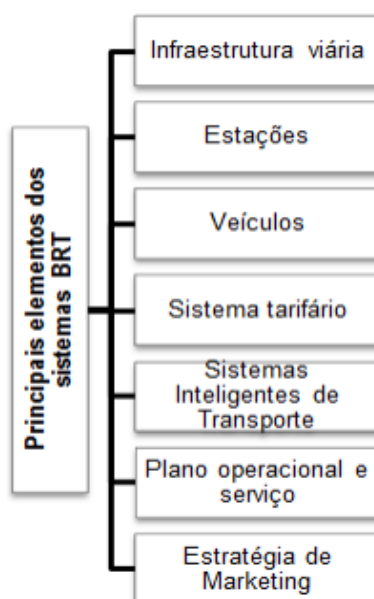


Fonte: BRT Brasil - a evolução das cidades.

Segundo Martins (2013), é de suma importância a análise sobre os eixos que contribuem para um bom desenvolvimento do BRT, é interessante saber como as características podem influenciar no seu bom desempenho. Com isso a autora pontua sete principais características de um sistema BRT, que contribuem para o bom desempenho se forem analisados e feitos de acordo com as necessidades do sistema, são eles: Infraestrutura viária, estações, veículos, sistema tarifário, sistema inteligente de transportes, plano operacional, serviços e estratégia e marketing.

Essa disposição pode ser observada na imagem 03.

Imagem 03 – Principais elementos do BRT



Fonte: Martins, 2013.

A infraestrutura viária é necessária para o bom desempenho do sistema, uma vez que o BRT precisa de uma faixa ou via exclusiva, separado das demais rotas de circulação dos veículos individuais para que possa ter uma circulação rápida e distante dos congestionamentos e assim cumprir o seu papel de *Bus Rapid Transit*. É importante também, para o bom funcionamento do sistema, que essas vias ou faixas exclusivas estejam em constante monitoramento e manutenção para garantir as boas condições do pavimento. Com isso, “a utilização de faixas exclusivas que permitem uma rápida movimentação dos veículos de transporte público com a menor interferência possível no restante do tráfego, afeta determinantemente a velocidade comercial (diminuição dos tempos de viagem), confiabilidade, identidade e imagem, segurança e capacidade do sistema” (MARTINS, 2013, p. 22).

Com relação às estações, vale ressaltar a importância de pensar em um projeto que abarque a facilidade do ônibus em acessar as estações e na comodidade dos passageiros. Para essa característica é necessário analisar os tipos de estações e localização, o espaçamento, a plataforma de nível e o design. Com relação aos veículos, propõem que seja um ônibus capaz de atender o maior público possível com mais conforto e que tenha um aspecto visual agradável, são essas características que serão notadas no cotidiano do cidadão, assim como

também é importante analisar a configuração do veículo; layout interno; portas; sistema de propulsão, combustíveis e opções estéticas (MARTINS, 2013).

Outra questão importante é com relação ao sistema tarifário, que nos ônibus comuns a cobrança da tarifa é feita durante o trajeto isso pode acarretar atrasos no embarque de passageiros fazendo com que percurso fique mais devagar. No BRT, esta característica chama atenção, pois propõe ao passageiro pagar a tarifa antes do embarque, similar ao sistema do metrô. Já com relação ao sistema inteligente de transporte é associada à eficiência do transporte, incentivando para isto, o uso de tecnologias capazes de auxiliar o trajeto e no conforto dos passageiros e motoristas.

O plano operacional e serviço diz que o “sistema BRT deve fazer parte de uma rede integrada de transporte público coletivo que englobe linhas troncais e linhas alimentadoras. Por outro lado, a possibilidade de introduzir serviços expressos e locais também é característica destes sistemas e que devem ser adequados às necessidades dos utilizadores” (MARTINS, 2013, p. 41). Ou seja, deve-se levar em consideração todo o circuito em que o ônibus irá trafegar e que este trajeto seja de acordo com as necessidades da população. Com a estratégia e marketing tem-se que ao tentar introduzir um sistema que tem como base outro já implementado, no caso o metrô, é importante utilizar de uma estratégia de marketing para que o produto, no caso o sistema, ganhe credibilidade e aos poucos torne uma idéia fixa para os usuários.

Neste sentido, é um sistema que consegue abarcar os pontos proposto pelos novos conceitos de mobilidade urbana, como: trafegar com uma maior quantidade de passageiros, devido à estrutura do ônibus ser maior. Consegue fazer o menor tempo de distância percorrida, pois o sistema depende de uma faixa exclusiva e conta com um sistema tarifário rápido e eficaz. Decorrente disto, menor será o tempo de espera do usuário. É um sistema ecologicamente sustentável ao tentar, em seu projeto, diminuir as emissões de CO². E com isso melhora a qualidade doserviço prestado a população e a qualidade de vida do cidadão.

Como já mencionado acima, no Brasil, o BRT surgiu em 1974, em Curitiba – Paraná, com Jaime Lerne. E depois as outras cidades foram adotando o sistema. No inicio eram umas 14 cidade com o sistema operacionando e hoje são mais de 30 cidades brasileiras. E a tendência é crescer mais, ampliar as linhas e trajetos, chegar a localidades que tem maior demanda de passageiros porem não tem ônibus suficiente e de qualidade.

A imagem 04 traz o parâmetro das cidades brasileiras que já utilizam do sistema do BRT.

Imagem 04 - Mapa sistema BRT no Brasil



Fonte: BRT Brasil - a evolução das cidades.

A tabela 02 traz a relação dos cinco países que contem mais cidades com sistemas do BRT, de acordo com dados do brtdata.org, o Brasil é o país com o número maior de cidades contempladas pelo sistema, e o número de corredores chega a ser mais que o triplo dos corredores da China que aparece em segundo lugar no ranking. São 12.038.649 milhões de passageiros transportados por dia via BRT, no Brasil. Isso significa que 5,9% da população brasileira⁵ estão sendo transportadas pelo novo sistema de transporte público. Enquanto que a china, 0,32% da população chinesa⁶ tem acesso ao sistema.

Tabela 02 – Relação dos cinco países com maior número de cidades com sistemas BRT.

País	Cidades	Corredores	Passageiros/dia.	Comprimento/ km
Brasil	34	121	12.038.649	837
China	20	37	4.375.250	655
Estados Unidos	19	34	461.991	628
México	10	15	1.884.204	304
Canadá	8	12	579.923	313

Fonte: brtdata.org (elaboração da autora.).

⁵ Os cálculos de porcentagem foram produzidos a partir do número da quantidade populacional brasileira registrado pelo IBGE, 205.169.935 milhões. Visto em: 04 – Dez – 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>

⁶ Cálculos feitos a partir do número da quantidade populacional da China registrado pelo *Country Meters*, 1.376.982.079 milhões. Visto em: 04 – Dez – 2015. Disponível em: <<http://countrymeters.info/pt/China>>

Sendo assim, o sistema BRT foi adotado por 34 cidades brasileiras, são elas: Belém, Belo Horizonte, Blumenau, Brasília, Campinas, Campo Grande, Caxias do sul, Criciúma, Curitiba, Feira de Santana, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Jaboatão do Guararapes, João Pessoa, Joinville, Juiz de Fora, Londrina, Maceió, Natal, Niterói, Olinda, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Paulo, São Paulo metropolitana, Sorocaba, Sumaré, Teresina, Uberaba e Uberlândia.

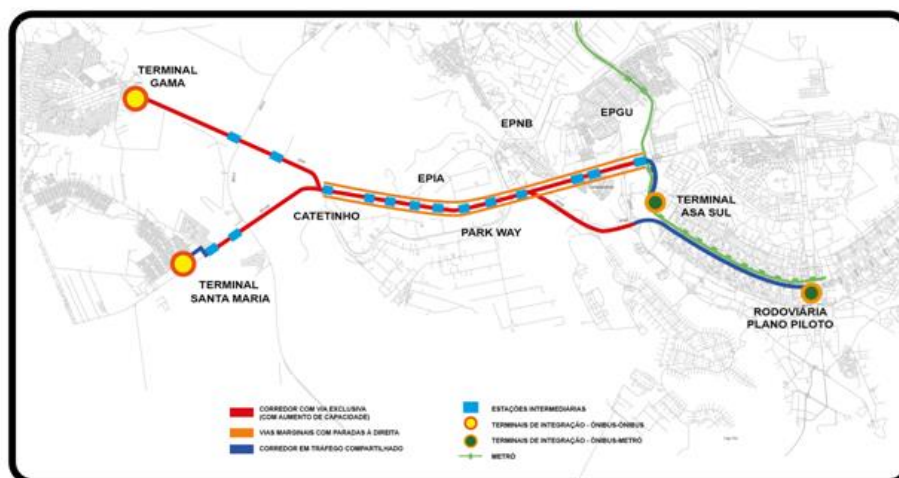
5. O CASO DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO DISTRITO FEDERAL: OLHAR CRÍTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO.

No Distrito federal, assim como nas demais cidades brasileiras, havia uma carência por novos mecanismos de mobilidade urbana que melhorasse a locomoção da população por transportes públicos coletivo. “O objetivo da construção do BRT é a concepção de eixos que estejam integrados à rede de transporte coletivo existente. Em uma primeira etapa, o corredor Eixo Sul atendeu aproximadamente 600 mil pessoas, que realizam viagens entre as cidades-satélite do Gama e Santa Maria e o Plano Piloto. Na implantação do sistema BRT estima-se que sejam investidos R\$760 milhões. Recursos federais correspondem à maior parte do investimento e haverá a contrapartida do governo do Distrito Federal” (NTU, 2012, p. 26)

Este sistema propõe a população do Gama e Santa Maria o acesso mais rápido até o plano piloto, o projeto passa pelo Park Way, diminuindo o tempo médio de deslocamento que antes era de 90 minutos passa para 40 minutos, destas cidades até o plano. É um projeto que conta com 43km de extensão, sendo que 35 km é de faixa exclusiva, isso faz com que o percurso do BRT fique mais rápido. Conta também com 15 estações ao longo deste percurso e 15 passarelas para melhor segurança dos passageiros. Os ônibus têm capacidade para a alocação de 160 passageiros e em horários de pico conta com ônibus com capacidade para 200 passageiros.⁷

⁷ As informações disponíveis no site: < <http://www.brtbrasil.org.br/>>. Visto em: 28 – Nov – 2015.

Imagem 5 – Mapa da linha do BRT - Sul



Fonte: consórcio BRT-Sul, apud Santiago, 2015.

A imagem acima representa o trajeto do BRT- Expresso DF é uma obra que pertence as metas do programa de governo 2007-2010. É um projeto que já vem sendo analisado deste quando entrou para as metas do governo, porém ganhou força com a aproximação dos grandes eventos esportivos que estava para acontecer no Brasil, copa do mundo em 2014 e as olimpíadas em 2016, visto que é um sistema de mobilidade de rápida implantação, baixos custos e de grandes benefícios para sociedade.

5.1 IMPLEMENTAÇÃO DO BRT (*BUS RAPID TRANSIT* OU TRANSPORTE RÁPIDO POR ÔNIBUS) NO DISTRITO FEDERAL

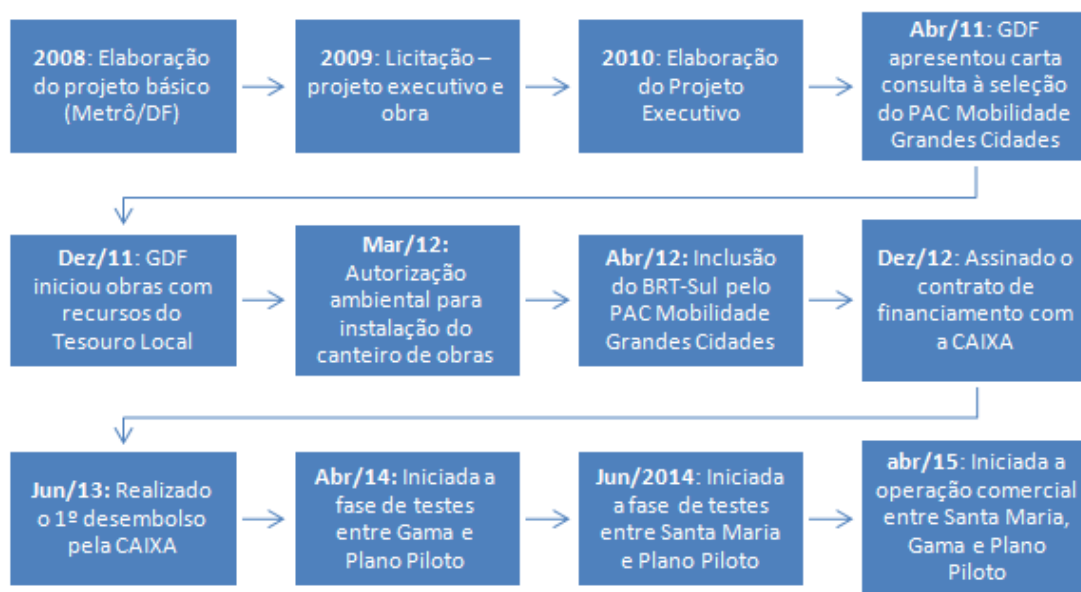
A obra do Expresso DF teve início em dezembro de 2011 com parte dos recursos financeiros do governo federal e a outra parte foi financiada pela Caixa Econômica Federal, em 2012 o programa entra como um dos objetivos do PAC 2⁸. Visto que já se tinha o indicativo para o incentivo a transportes integrados no Plano Diretor de Transportes Urbanos do Distrito Federal e Entorno (PDTU)⁹ e no Plano Diretor de Transporte Urbano e

⁸ O Programa de aceleração do crescimento (PAC) é um programa lançado pelo governo em 2007 que tem por objetivo o planejamento estratégico e proporcionar a “execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.” Em 2011 o PAC deu inicio a sua segunda etapa, com o mesmo intuito que a primeira porem com “mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras.” Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Visto em: 27/11/2015.

⁹“O PDTU/DF é um instrumento de planejamento, que tem por objetivo definir as diretrizes e as políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal, e de apresentar proposta de

Mobilidade¹⁰, aprovado pela lei nº 4.566/2011. Com isso, a implantação do BRT ficou mais acessível devido à contribuição do PAC e por fazer parte das medidas propostas pelo governo. É importante pontuar que o BRT teve duas etapas, devido à obra ter sido entregue com 87% pronta com duração de 30 meses, visto que o tempo estimado era de 18 meses. Os 13% restantes referem-se ao trecho que leva a obra até a asa sul.

Imagem 06 – linha do tempo do BRT –Sul/ DF



Fonte: Santiago, 2015.

A imagem 06 que traz os principais acontecimentos no período de implementação do BRT, vale pontuar que desde quando apresentou a carta para seleção do PAC e até conseguir a seleção demorou cerca de um ano. Outra questão que também chama atenção nesta fase é que desde quando foi assinado o financiamento com a Caixa Econômica Federal e até ela liberar os recursos necessários demorou cerca de seis meses. Sendo assim, a obra contou desde o início com recursos do governo, o que não era o suficiente para manter com a maior potencialidade. Este era, no início do projeto, uma preocupação dos gestores. E foi relatado no texto da ANTP que os principais desafios no período da implementação mais esperados eram

gestão compartilhada para os municípios do Entorno imediato”. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/programas-projetos/pdtu.html>>. Visto em: 27/11/2015.

¹⁰ “O Programa de Transporte Urbano do DF - PTU/DF, componente do Brasília Integrada - tem como objetivo geral promover a mobilidade no DF. As ações propostas possuem foco na implantação de uma nova concepção de operação do sistema de transporte público coletivo, fundamentada na integração entre itinerários de ônibus e metrô”. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/programas-projetos/ptu.html>> Visto em: 27/11/2015.

a obtenção dos recursos financeiros necessários e, conseqüentemente, o prazo de execução (ANTP, 2011).

A empresa responsável por cuidar da parte de licitação do projeto básico e da licitação do projeto executivo para obra foi à companhia do Metrô do DF e foram selecionadas quatro empresas para o consórcio BRT-SUL, Construtora Andrade Gutierrez S/A, Via Engenharia S/A, OAS LTDA, SETEPLA TECNOMETAL ENGENHARIA S.A (SANTIAGO, 2015).

Segundo Secchi (2013), os elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (SECCHI, 2013. p. 57). Diante disso, todo o processo desta fase de implementação é pautado de acordo com as boas relações entre as empresas envolvidas, instituições e atores políticos. No caso do BRT Expresso DF, o tempo gasto para manter essas relações entre empresas, atores políticos e instituições envolvidas foi um fator marcante.

Com relação da tipologia do BRT, que analisando com os conceitos de política pública, pode ser considerada como distributiva, uma vez que tenta resolver um problema identificado de dois grupos específicos, os moradores do Gama e de Santa Maria, que antes gastavam em média 90 minutos para chegar ao plano piloto, com esse sistema de mobilidade urbana, esse tempo diminuiu para 40 minutos em média. Pode ser considerada como uma política de modelo *botton-up*, uma vez que as decisões da implementação foram modificadas devido aos percalços que surgiam durante a obra. Como a questão da deslocação de árvores devido o trajeto do BRT passar bem em cima delas, assim como decisões corriqueiras do cotidiano da obra.

Lima e D'ascenzi identificam, a partir de uma análise dos principais autores, dois pontos cruciais para identificar as dificuldades de implementação. “O primeiro, centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações” (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 105). Assim, dentro de cada ponto existem características que influenciam esta fase. Retomando ao primeiro ponto, pode ser incluído a fase de formulação da política, as determinações e escolhas feitas anteriores a fase implementação, todos os acordos normativos, ou seja, na prática, todo o planejamento da obra deve ser bem pensado para que na implantação não apresente tantos desafios. Com relação o segundo, está voltado às ações dos implementadores, como por exemplo: os materiais

utilizados para obra; as relações entre formuladores, implementadores, empresas e fornecedores é de suma importância nesta fase da política.

Diante disso, ao caracterizar os desafios encontrados na fase de implementação do BRT é o mesmo que analisar as relações descritas pelos autores acima. Com o intuito de melhorar essa compreensão foi coletada algumas notícias, que dizem respeito ao BRT Expresso Sul tanto na fase de implementação como depois da conclusão da obra.

5.2 NOTÍCIAS E MAPEAMENTO DOS DESAFIOS

Para este tipo de análise foi utilizado o mecanismo de busca, Google, na tentativa de encontrar notícias que tratasse do período de implementação do sistema BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no DF. As buscas foram feitas no período de 16 de novembro de 2015 a 01 de dezembro de 2015. Primeiro tentou encontrar notícias sobre o período durante a implementação 2011-2014. Depois para verificação do período pós a implementação foi feito buscas por notícias de período 2014 a 2015. As palavras-chave utilizadas foram: “Implementação do BRT Expresso DF”; “BRT-SUL”; “Implantação do BRT – DF”; “Desafios na fase de implementação do BRT no DF”; “Problemas do BRT-SUL”.

De acordo com as notícias pesquisadas sobre o BRT, algumas dificuldades foram identificadas diante dos relatos da sociedade. Como exposto no acima foi encontrado notícias durante o período de implementação e depois da conclusão da obra. A tabela 03 traz essa divisão mencionada acima. Com relação ao período em que aconteceu a implementação do BRT, as dificuldades encontradas foram, restrições no trânsito, deslocamento de árvores e liberação de recursos da Caixa Econômica Federal.

Diante disso, pode identificar a falta de planejamento durante o período anterior a implantação do BRT, em que não se levou em conta os congestionamentos causados pelas obras e não foi analisado previamente medidas que contribuíssem para o bom tráfego de carros nas localidades das obras. O segundo ponto refere-se aos deslocamentos de árvores que aconteceu durante a obra, outra vez tem-se a falta de planejamento nas fases anteriores, e que não foram observados os “riscos ambientais” previamente e os deslocamentos aconteceram depois de iniciado as obras.

Por fim, a questão do financiamento da Caixa Econômica Federal que teve um papel fundamental no processo de implantação do empreendimento, segundo a notícia o valor de R\$

28 milhões refere-se à primeira parcela do empréstimo de R\$ 561.522.650, valor apresentado a caixa pelo Governo do Distrito Federal (GDF) no projeto de financiamento. Questões voltadas às formas de recursos financeiros sempre são vistas como um desafio na implementação de uma política. Visto que é através desse recurso que desencadeiam todo o processo de implementação.

Com relação ao segundo ponto, sobre as notícias que apareceram depois da conclusão da obra, têm-se os principais assuntos: “Correio testa primeiro dia de funcionamento do Expresso Sul em Brasília”; “Após protesto na BR-040, DFTrans cancela mudanças no Expresso DF”; “Ônibus BRT promete mudar o cenário do transporte no centro de Brasília”; “Aposta do novo governo para o transporte público passa pelos trilhos”; “Passageiros reclamam da extinção de linhas após início do Expresso DF”; “Obra do Expresso DF é entregue, mas deixa canaleta com água limpa jorrando”; “BRT não tem licença para rodar”; “Expresso DF: falta de cartão e sobra confusão”, “Por obras em estação, Expresso DF deixa de operar neste sábado”; “Cloud Computing agiliza obra de BRT em Brasília”.

As notícias têm como característica a acusação de dificuldades e suposições de novos projetos do BRT para outras localidades, assim como a utilização de meios tecnológicos e com inovação necessária para agilizar a obra. As que chamam atenção são referentes às que tratam de falhas após a obra, como: “o BRT não ter licença para rodar”, neste caso é um problema que já poderia ter sido resolvido antes da conclusão das obras. Outra questão é com relação à falha na obra de, por exemplo, “deixar canaleta jorrando água limpa”. São dificuldades que poderiam ser evitadas caso o período de implementação tivesse um acompanhamento mais preciso. Os problemas operacionais como a falta de cartão para passageiros é uma questão de simples solução, que, no entanto, causou um transtorno na vida do cidadão que ao tentar utilizar os serviços do BRT foi impedido devido a problemas com o cartão de embarque, ou a falta dele.

As questões apresentadas trazem perspectiva de uma implementação de política regada de falhas, porém são evidenciadas pela falta de planejamento nas primeiras fases do empreendimento, e concomitante, falta de acompanhamento. Podem ser apontadas também, falhas na gestão e operação das empresas contratadas, ao observar as dificuldades do sistema BRT em operar ao final da obra.

A tabela 03 apresenta a lista de notícias observadas.

Tabela 03 – Notícias BRT Expresso – Sul

Notícias BRT Expresso - Sul.	
Durante a implementação	Depois da implementação
Restrição no trânsito de caminhões na BR-040 divide opinião de leitores	Após protesto na BR-040, DFTrans cancela mudanças no Expresso DF
Obra do BRT Sul obriga deslocamento das árvores próximo ao aeroporto	Ônibus BRT promete mudar o cenário do transporte no centro de Brasília
Caixa libera R\$ 28 milhões para construção do Expresso DF - Eixo Sul	Correio testa primeiro dia de funcionamento do Expresso Sul em Brasília
Obras do Expresso DF interrompem tráfego na Epia, próximo ao Park Way	Aposta do novo governo para o transporte público passa pelos trilhos
DER interdita trânsito na Epia devido a obras do Expresso DF no sábado	Passageiros reclamam da extinção de linhas após início do Expresso DF
	Obra do Expresso DF é entregue, mas deixa canaleta com água limpa jorrando
	BRT não tem licença para rodar
	Expresso DF: falta de cartão e sobra confusão
	Por obras em estação, Expresso DF deixa de operar neste sábado
	Cloud Computing agiliza obra de BRT em Brasília.
	Fonte: Pesquisas em Jornais (elaboração da autora).

5.3 ENTREVISTAS E MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Segundo as entrevistas compreendeu-se que na verdade o BRT não tinha um projeto inicial nem um cronograma com prazos e ações da fase de implementação. O que gerou questionamentos com relação ao atraso da obra, se não tinha cronograma não teve atraso. No entanto, quando se utiliza dos conceitos sobre este sistema, tem-se que o prazo médio é de 12 a 18 meses. E de acordo com os estudos acima, o BRT Expresso DF, teve que ser dividido em duas etapas e a primeira etapa foi entregue após 30 meses de início. Com isso, fazem-se necessários identificar outras dificuldades que encontrou este sistema na sua implantação.

Nas falas dos entrevistados ficou evidente que a maior dificuldade foi com relação à falta de dinheiro, a Caixa Econômica Federal demorou a fazer o repasse e a obra contou com recursos do Governo do Distrito Federal (GDF), que não teve “fôlego para continuar a obra com o mesmo ritmo”. Sendo assim, a falta de recursos prejudicou o bom andamento da implantação do sistema. Outra dificuldade foi à disputa política, como já foi dito, entramos no

ponto do segundo desafio analisado por Lima e D'ascenzi. Em que fala da relação entre os “atores implementadores e em suas ações” (LIMA e D’ASCENZI, 2013, p. 105). Essa relação entre os atores implementadores e políticos é extremamente enigmático quanto o assunto é interesse político e pessoal.

No decorrer da obra tiveram as seguintes questões a serem resolvidas: a remoção do posto da Polícia Federal que estava bem no meio da rota projetada e remoção do mercado de flores, os floricultores, na altura do Park Way. Com o posto policial a dificuldade foi o atraso no tempo, uma vez que precisou parar a obra para locomoção e derrubada do posto. Já com relação aos floricultores, eles conseguiram uma liminar na justiça, fazendo com que o trajeto do BRT fosse modificado no meio do caminho. Além da ANTP ameaçar parar a obra por que queria a reversão da faixa.

A tabela 04 pontua os sete desafios coletados das entrevistas semi-estruturadas.¹¹

Tabela 04 – Os desafios da fase de implementação do BRT¹²

Principais desafios na fase de Implementação do BRT	
1.	Falta de dinheiro.
1.1	Dificuldade de pagamento pela caixa, atraso no repasse da caixa e o GDF não teve fôlego para continuar a obra com o mesmo ritmo anterior.
2.	Dificuldades do congestionamento enquanto tinha as obras, devido ao grande numero de carro e as manifestações da população.
3.	Disputa Política.
4.	Não tinha projeto inicial nem cronograma.
5.	ANTT queria que fosse feita reversão de faixa e ameaçou de parar a obra.
6.	Remoção do posto da Policia Federal.
7.	Dificuldades de remoção dos floricultores no Park Way.

Fonte: Ipea – pesquisa em andamento (elaboração da autora).

Sendo assim, os fatores mencionados trazem a visão de que para toda e qualquer implementação de uma política necessita de uma coordenação e orientação bem articuladas, e

¹¹ O anexo 3 possui na íntegra as respostas obtidas nas entrevistas.

¹² A tabela 04 mostra sete desafios identificados nas entrevistas semiestruturadas com atores vinculados ao sistema do BRT, cedidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e realizadas no bojo do Projeto intitulado “Condicionantes Institucionais aos Investimentos em Infraestrutura no Brasil”, coordenado pelo técnico, o Sr. Alexandre Gomide de Ávila.

todas as relações entre fornecedores, financiadores, empresas, atores políticos e a sociedade interferem no bom andamento de todas as fases de uma política pública.

6. CONCLUSÃO

Buscou-se compreender neste estudo os caminhos dos novos conceitos de mobilidade urbana e como o Distrito Federal se organizou ao longo dos anos para se adequar a este novo contexto da política de mobilidade urbana. Na tentativa de melhorar a infraestrutura no DF, algumas medidas foram tomadas e seguidas, como os Veículos leves sobre trilho (VLT), o incentivo ao uso de bicicletas como meio de transporte, dentre outros. Coube a esta pesquisa descrever o surgimento do sistema BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no DF, também conhecido BRT Expresso DF, como uma forma de nova política de mobilidade e acessibilidade ao transporte público de uso coletivo e sustentável. Além de estudar os conceitos de políticas públicas e entender a fase de implementação da política mencionada.

Com isso, foi proposto responder à problemática: Quais os principais desafios de ordem institucional, de infraestrutura e operacional enfrentados pelo Governo do Distrito Federal na implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus)? Em que a identificação desses desafios pode ajudar na criação de oportunidades para o aperfeiçoamento da política?

Diante do exposto acima, e após verificação dos dados encontrados através de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Conclui-se que os desafios encontrados no processo de implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus) no Distrito Federal, são de cunho econômico, organizacional, político e social. Econômico por que remete a questão financeira, o qual prejudicou o andamento da obra. Como já foi evidenciada, a obra só acelerou depois que aconteceu o repasse da Caixa Econômica Federal. Organizacional, devido à questão de falta de projeto básico antes de iniciar o processo de implementação. Política, pois para toda e qualquer conclusão de política pública é necessário a boa relação entre os atores vinculados e assim as negociações que contribuíram para o andamento da política. E social, em que um dos fatores que contribuiu para a prolongação do tempo de obra foram às manifestações chamadas “jornadas de junho” que coincidiu com o período que a obra estava em execução. E por sinal, nas manifestações, um dos pontos protestados foi a questão da mobilidade urbana, ou seja, a falta de infraestrutura no setor.

Sendo assim, também foi sugerido no início deste trabalho apontar sobre o que a identificação desses desafios pode contribuir para o aperfeiçoamento da pesquisa. No decorrer do estudo percebeu-se o interesse do governo em expandir o sistema BRT Expresso DF para agregar o maior número de pessoas beneficiadas por este sistema. O interesse futuramente é o trajeto que liga Ceilândia a W3- Sul. E para isso e outras futuras implementações de BRT's é necessário que este sistema esteja sempre em mudanças para que atenda as demandas do espaço a ser implantado. Diante de todos os desafios apresentados, o que chamou mais atenção foi a falta de um projeto básico, ou no caso a obra ter começado sem este projeto. Não tem como cumprir metas se elas não são estipuladas no início da formulação de possibilidades. Assim como dificulta o acesso aos recursos necessários se eles não são estipulados anteriormente, nem que seja uma previa, ou um valor estimado.

Com relação aos outros desafios encontrados, para as próximas fases todos eles deixam aprendizado de como se mobilizar diante da obra. Antes de iniciar a implantação o primeiro a ser feito é analisar o local e verificar necessidades de locomoções, buscar antes fazer todos os trâmites legais para que a obra não pare por questões judiciais de desapropriação. Além de verificar a aquisição de recursos, quem vai financiar, como vai fazer e o prazo para a primeira retirada. De uma forma resumida, é importante levar o aprendizado para as próximas etapas, sobre a articulação das equipes envolvida em todo o processo do sistema BRT. Tentar antes de colocar em prática aferir se o projeto é viável de execução no tempo estimado.

Contudo, mesmo com as questões verificadas o sistema foi considerado uma “obra de infraestrutura que entregou o serviço a população com pouco ou nenhum atraso” (SANTIAGO, 2015.p. 3). No entanto, além de não ter um cronograma de previsão a obra foi entregue incompleta a população e com atrasos. Com isso, fica a reflexão sobre os desafios que sofreu a fase de implementação do BRT (*Bus Rapid Transit* ou transporte rápido por ônibus, e aplicação dos ensinamentos apurados, nas próximas fases de execução.

7. REFERÊNCIAS

ANUÁRIO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario.html>>. Visto em: 20-Nov-2015.

BALBIM, Renato; CARVALHO, Carlos; LIMA, Vicente. Mobilidade Urbana: O Brasil em Transformação. O papel do Ipea na construção do pacto da mobilidade. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2148.pdf > Visto em: 26-Nov-2015.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A idéia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Online: disponível em: <www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps>. Visto em: 22-Nov-2015.

BRASIL, Distrito Federal. LEI Nº 12.587 de 03/01/2012. Presidência da República. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Visto em: 26-Nov-2015.

BRT – BRASIL. A evolução das cidades. Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/>>. Visto em: 20-Nov-2015.

DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS BRT. Sistema BRT e vias exclusivas de ônibus. Transporte Público. Agência Nacional de Transporte Público (ANTP). Brasília, 2011.

Visto em: 22-Nov-2015. Disponível em:

<http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2012/11/22/5868ED38-8F1E-4D7C-A82F-396506A63D08.pdf>.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

ESTATÍSTICAS NACIONAIS DE ACIDENTES DE TRÂNSITO. Por vias Seguras. Brasil, 08 – Jun – 2015. Visto em: 20-Nov-2015. Disponível em: <http://www.vias-seguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais>

ESTUDOS DE BRT NO BRASIL. Associação Nacional de Empresas de transportes urbanos (NUT). Ed.2, Revisada. Março, 2012. Visto em: 25-Nov-2015. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635109526781748662.pdf>>

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas. ed 5. 2010.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 1991.

GLOBAL BRT-DATA. Base de dados do BRT. Disponível em: <<http://brtdata.org/>>. Visto em: 25-Nov-2015.

GOMIDE, Alexandre. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Brasília, abril de 2008.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas públicas. In. Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. HEIDEMANN & SALM (Orgs.). Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University, 1995.

KNEIB, Erica Cristine. Mobilidade Urbana e qualidade de vida: do panorama geral ao caso de goiania. Dossiê mobilidade. Revista UFG. Julho, 2012. Ano XIII, nº12. Disponível em: <http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/julho2012/arquivos_pdf/09.pdf> Visto em: 20/11/2015.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. Revista de sociologia e política v. 21, nº 48: 101-110. Dez, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Visto em: 18-Nov-2015.

LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Visto em: 10-Nov-2015.

MANUAL DO BRT – Bus Rapid Transit. Guia de planejamento. Ministério das cidades. Dezembro, 2008. Disponível em: <<https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2014/07/6.-Manual-de-BRT-em-Portuguese-Intro.pdf>> Visto em: 26-Nov-2015.

MARTINS, Soraia Patrícia. Estudo de aplicação de sistemas BRT – Bus Rapid Transit. Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de mestre em engenharia civil — especialização em vias de comunicação. Faculdade de Engenharia - Universidade do Porto (FEUP). Portugal. JAN, 2013. Disponível em: <<http://www.fetranspordocs.com.br/downloads/05EstudoAplicacaoSistemasBRT.pdf>>. Visto em: 27-Nov-2015.

MARTINS, Wagner. Conceitos e Elementos de Custos de Sistemas de BRT. Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NUT). Agosto, 2010. Disponível em: <<http://www.fetranspordocs.com.br/downloads/27ConceitosBRT.pdf>>. Visto em: 26-Nov-2015.

MOBILIDADE URBANA – DADOS DO TRANSPORTE. Indicadores de Desempenho Operacional. Associação Nacional das empresas de transportes urbanos (NUT). JUL\2014.

Visto em: 24-Nov -2015. Disponível em:

<<http://www.ntu.org.br/novo/ListaDadosPorRegiao.aspx?idArea=7&idSegundoNivel=17>>

NETO, Orlando Egreja. A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana: uma abordagem entre a elaboração e a formulação. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2010.

PADRÃO DE QUALIDADE DE BRT 2013. Instituto de Políticas de transportes e Desenvolvimento (ITDP). Fev, 2013. Disponível em:

<<http://www.brtbrasil.org.br/images/142067154-brt-standard-portuguese-web.pdf>>. Visto em: 27-Nov-2015.

RESOLUÇÕES DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES. Brasília, 23-26 out, 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferenciasdas-cidades/1aconferencia-das-cidades/resolucoes-concidades/Resolucoes1Conferencia.pdf>>.

Visto em: 23-Nov-2015.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Departamento de Ciências da Administração, UFSC. Capes: Universidade Aberta do Brasil, Florianópolis, 2009.

RUA, Maria das Graças. Análises de Políticas Públicas: conceitos básicos. O estudo da política: tópicos selecionados. RUA, M^a das Graças & CARVALHO, M^a Izabel V. (orgs). Paralelo 15 Edições, Brasília, 1998.

SANTIAGO, Ariadne de Oliveira. Condicionantes Institucionais aos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: O caso do BRT - Sul do DF. Brasília: IPEA, 2015. Mimeografado.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: cengagelearning, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./ dez. 2006.

ANEXOS

ANEXO 1: QUADRO DE NOTÍCIAS E MAPEAMENTO DOS DESAFIOS

JORNAL	NOTÍCIA	DATA	LINK
Correio Brasiliense	Restrição no trânsito de caminhões na BR-040 divide opinião de leitores	23/09/2013	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/23/interna_cidadesdf,389586/restricao-no-trnsito-de-caminhoes-na-br-040-divide-opinio-de-leitores.shtml
Correio Brasiliense	Após protesto na BR-040, DFTrans cancela mudanças no Expresso DF	02/12/2014	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/12/02/interna_cidadesdf,460139/apos-protesto-na-br-040-dftrans-cancela-mudancas-no-expresso-df.shtml
Correio Brasiliense	Obra do BRT Sul obriga deslocamento das árvores próximo ao aeroporto	05/11/2013	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/11/05/interna_cidadesdf,397152/obra-do-brt-sul-obriga-deslocamento-das-arvores-proximo-ao-aeroporto.shtml
Correio Brasiliense	Ônibus BRT promete mudar o cenário do transporte no centro de Brasília	22/02/2014	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/02/22/interna_cidadesdf,414183/onibus-brt-promete-mudar-o-cenario-do-transporte-no-centro-de-brasilia.shtml
Correio Brasiliense	Correio testa primeiro dia de funcionamento do Expresso Sul em Brasília	02/04/2014	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/04/02/interna_cidadesdf,420945/correio-testa-primeiro-dia-de-funcionamento-do-expresso-sul-em-brasilia.shtml
Correio Brasiliense	Aposta do novo governo para o transporte público passa pelos trilhos	02/11/2014	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/11/02/interna_cidadesdf,455575/aposta-do-novo-governo-para-o-transporte-publico-passa-pelos-trilhos.shtml
Correio Brasiliense	Passageiros reclamam da extinção de linhas após início do Expresso DF	01/07/2014	http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/06/30/interna_cidadesdf,435200/passageiros-reclamam-da-extincao-de-linhas-apos-inicio-do-expresso-df.shtml

Correio Brasiliense	Caixa libera R\$ 28 milhões para construção do Expresso DF - Eixo Sul	06/06/2013	http://www.correiobraziliense.com.br/ap/p/noticia/cidades/2013/06/06/interna_cidadesdf,370063/caixa-libera-r-28-milhoes-para-construcao-do-expresso-df-eixo-sul.shtml
Correio Brasiliense	Obra do Expresso DF é entregue, mas deixa canaleta com água limpa jorrando	19/06/2014	http://www.correiobraziliense.com.br/ap/p/noticia/cidades/2014/06/19/interna_cidadesdf,433534/obra-do-expresso-df-e-entregue-mas-deixa-canaleta-com-agua-limpa-jorrando.shtml
Correio Brasiliense	Obras do Expresso DF interrompem tráfego na Epia, próximo ao Park Way	31/05/2013	http://www.correiobraziliense.com.br/ap/p/noticia/cidades/2013/05/31/interna_cidadesdf,368904/obras-do-expresso-df-interrompem-trafego-na-epia-proximo-ao-park-way.shtml
Jornal de Brasília	BRT não tem licença para rodar	24/11/2015	http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/654646/brt-nao-tem-licenca-para-rodar/
Jornal de Brasília	Expresso DF: falta de cartão e sobra confusão	02/12/2014	http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/589360/expresso-df-falta-de-cartao-e-sobra-confusao/
Jornal Globo – G1	Por obras em estação, Expresso DF deixa de operar neste sábado	12/04/2014	http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/04/por-obras-em-estacao-expresso-df-deixa-de-operar-neste-sabado.html
Jornal Globo – G1	DER interdita trânsito na Epia devido a obras do Expresso DF no sábado	29/11/2013	http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/11/der-interdita-trnsito-na-epia-devido-obras-do-expresso-df-no-sabado.html
Corporaté Canaltech	CloudComputingagiliza obra de BRT em Brasília	01/08/2014	http://corporaté.canaltech.com.br/noticia/cloud-computing/Cloud-Computing-agiliza-obra-em-Brasilia/
EBC – Empresas Brasil de comunicação	Cidade-sede da Copa de 2014, Brasília enfrenta problemas no transporte	30/07/2011	http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-07-30/cidade-sede-da-copa-de-2014-brasilia-enfrenta-problemas-no-transporte

ANEXO 2: QUADRO DE ENTREVISTADOS

Nome:	Instituição:	Função:
Natasha Nunes	SEPAC - Ministério do Planejamento.	Coordenadora-Geral de Mobilidade Urbana da SEPAC do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Higor Guerra	SEMOB – Ministério das Cidades	Analista de Infraestrutura da SEMOB do Ministério das Cidades
Gisele Aguiar	Caixa Econômica Federal (GIGOV)	Governadora de Filial da GIGOV da Caixa Econômica Federal
Samuel Dias	DER - DF	Membro da Comissão de engenharia do BRT-Sul do DER-DF

ANEXO 3: QUADROS DE ENTREVISTAS REFERENTES AO PROJETO
“CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS AOS INVESTIMENTOS EM
INFRAESTRUTURA NO BRASIL”, IPEA

Questão: Os desafios da fase de implementação do BRT	
Entrevistado 01	<ul style="list-style-type: none"> > Falta de dinheiro. A previsão de execução era de 1 ano e meio, mas faltou empenho do governo. > Problema do mercado das fores, ajuste de geometria provisório para adaptar a obra, ponto ruim. > Trecho Gama- Catetinho: trânsito ruim, mas não piorou. > Epia (2013 e 2014): pior trecho para trabalhar – coincidiu com as manifestações (queimação de ônibus, passagem de comissões de futebol), dificuldade de controle de tráfego. ANTT queria que fosse feita a reversão de faixa, e ameaçou de parar a obra. > Limitação do tempo de execução. > Lidar com entes do governo: Santa Maria: posto da Polícia Federal (200m) > Concessionárias (CEB – exige pagamento prévio ao serviço, não previsto no contrato). >Ingerência política
Entrevistado 02	<ul style="list-style-type: none"> > No anúncio do PAC - Mobilidade Grandes Cidades em Julho de 2012, obra já estava andando, só não ia rápido por falta de recursos. >Modelo de contratação de obra: prazo longo entre contratação e desembolso. > Lentidão do processo licitatório. > Disputas políticas no GDF (grupos políticos fortes) - aparelhamento do governo, influência nas decisões.
Entrevistado 03	<ul style="list-style-type: none"> > Tiveram que remover posto da PF do caminho. > Negociação para pagamento das empresas de transporte para colocar os ônibus para trafegar.
Entrevistado 04	>Dificuldade de pagamento pela Caixa - atraso de repasses da Caixa - GDF não

	teve fôlego para manter a obra no ritmo anterior. >Dificuldade de implementação por falta de recursos. >Oferta de recursos federais (PAC): viabilizou o projeto.
--	--

Questão: BRT - Por que andou bem?	
Entrevistado 01	> Concentração de esforços. > Resolução dos problemas de ponta a ponta.
Entrevistado 02	> justificativa do "tempo recorde" determinado pela Caixa: - Proximidade geográfica. - Presença de gestores federais no GDF (estrutura do GDF - SEPAC do DF). - Recursos locais do GDF disponíveis. - Consórcio - empresas grandes com capital de giro: quando atrasava o pagamento, elas conseguiam manter a obra (mesmo que em ritmo menos acelerado).
Entrevistado 03	> Boa parte do empreendimento está em cima de rodovia - com baixo número de conflito de desapropriação. O que geralmente dá problema é o remanejamento de família e desapropriação - problemas judiciais (desapropriação deve ser paga pelo ente - o que não condiz com a celeridade da administração do ente. > Cumprimento de cronograma: atrasou um pouco. >Plano inicial era entregar no tempo previsto, mas apenas metade. Era pra ser um Y, foi apenas entregue a primeira etapa (60%). >Era para ser entregue na época da Copa. >Atrasos: posto da PF e problemas para colocar em atividade -> não foi considerado um causador significativo do atraso. >Proposta inicial (2011): não tinha projeto, nem cronograma.
Entrevistado 04	Não se manifestou

Questão: Aprendizado.	
Entrevistado 01	Não se manifestou
Entrevistado 02	> As disponibilizações de recursos locais fazem com que a obra não dependa do desembolso do órgão nacional. É uma forma de antecipar recursos do tesouro local. > Tesouro local tinha condições. > Equipes para mobilização da obra.
Entrevistado 03	Não se manifestou
Entrevistado 04	Não se manifestou